



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában

Ügyszám: JNO-463- /2010.

I. Előzmények

1. Civil szervezet 2010. június 24-én érkezett beadványa alapján, JNO-420/2010. ügyszámon vizsgálatot folytattunk Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában.
2. A vizsgálat eredményeképpen megállapítást nyert, hogy a települési önkormányzatoknak a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséhez kapcsolódó díjfizetési kötelezettsége hátráltatja vagy akár meg is gátolhatja a védelemre érdemes területek védetté nyilvánítását. A JNO-420-11/2010. számon kiadott állásfoglalás értelmében az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény) 2010. január 1-jén hatályba lépett módosítása az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő, melynek orvoslása érdekében a jogszabály módosítására van szükség. *(1. sz. melléklet)*
3. A probléma konkrét ügyön túlmutató jelentősége miatt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hivatalból indult eljárás keretében vizsgálta a Díjtörvény jelzett módosításának környezetvédelmi szempontból releváns hatásait, felhívta a vidékfejlesztési miniszter figyelmét a problémára és konzultációt kezdeményezett a lehetséges megoldások megvitatása érdekében. A vidékfejlesztési miniszter válaszában megerősítette, hogy fontos közérdek fűződik a környezet-, természet- és vízügyi ágazathoz tartozó jogi jellegek ingatlan-nyilvántartásban való feltüntetéséhez, a probléma megoldását ugyanakkor nem a személyes díjmentességi körök bővítésében látja.
4. A biztos álláspontja szerint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásság arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó a személyes díjmentesség megvonásával párhuzamosan nem gondoskodott a természeti és környezeti érdekek megfelelő védelmének egyéb módon történő biztosításáról.

II. A vidékfejlesztési miniszterhez címzett levél ismertetése

5. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa eljárását és feladatait alapvetően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16-26. §, illetve a 27/B-27/H. § szabályozza. A törvényben leírt feladatok közül e levél szempontjából kiemelkedik az a 27/B. § (1) bekezdésben meghatározott feladat, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. A leírtak alapján a védetté nyilvánítási eljárással, a környezetvédelmi korlátozások és tilalmak elrendelésével illetve mindezek ingatlan-nyilvántartási feljegyzésével kapcsolatos panaszok kivizsgálása a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatáskörébe tartozó feladat.
6. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosához több megkeresés és jelzés érkezett, hogy a Díjtörvény 2010. január 1-től hatályos módosítása a környezetvédelmi hatósági szerveket a gyakorlati munka során szinte megoldhatatlan és jogilag visszás helyzet elé állítja. Az Országgyűlés 2009. november 9-i ülésnapján fogadta el a 2009. évi CXII. törvényt, amely több ponton módosította az idézett Díjtörvényt. A 2010. január 1-től hatályos szabályozás alapján a Díjtörvény 30. § (1) bekezdése egyrészt oly módon változott, hogy a teljes személyes illetékmentességben részesülő körből kikerült a költségvetési szerv; másrészt pedig a Díjtörvény 32/A.§ (1) bekezdése szerint az elsőfokú eljárásért változással érintett ingatlanonként 6600 Ft összegű díjat kell fizetni.
7. A hivatkozott új szabályozás különösen a következő környezetvédelmi jogszabályok vonatkozásában jelent problémát:

7.1. Védett természeti területek:

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 26. § (2) bekezdése értelmében egy terület védetté, fokozottan védetté nyilvánítás tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, védettség feloldását követően a védettség tényét pedig törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi.

7.2. Ex lege védett természeti területek:

A Tvt. 23. § (2) bekezdés szerint azok a területek, ahol a védettség a törvény erejénél fogva keletkezik (forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár). Ezek a védett természeti területek a természet védelméről szóló törvény szerint országos jelentőségűnek minősülnek. Az ex lege védett természeti terület kiterjedését az előző ponthoz hasonlóan a természetvédelmi hatóság határozata alapján az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a védettség feloldását követően pedig törölni kell.

7.3. Natura 2000 területek:

A Tvt. 41/A. § (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdésben meghatározott kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell.

7.4. Védőterület, nagyvízi meder:

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 27. §-a szerint a 25. § (3) bekezdés szerinti védőterületet, továbbá a nagyvízi mederben történő elhelyezkedés tényét mint jogi jelleget a vízügyi hatóság jogerős határozata alapján az ingatlan-nyilvántartásba - külön törvény szerint - fel kell jegyezni.

7.5. Tartós környezetkárosodás:

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 52. §-a szerint a jogerős hatósági vagy bírósági határozattal megállapított tartós környezetkárosodás tényét, mértékét és jellegét az ingatlan-nyilvántartásban fel kell tüntetni. A bejegyzést a környezetvédelmi hatóság kezdeményezi, illetve azt - felelősség bírósági megállapítása esetén - a bíróság hivatalból rendeli el. A bejegyzés alapjául szolgáló környezetszennyezettség ténye, mértéke és jellege megszűnését, illetve megváltozását az ingatlan tulajdonosa kérelmére a bejegyzést kérő hatóság, illetve a bejegyzést elrendelő bíróság állapítja meg, majd a bejegyzés törlése, illetve módosítása iránt hivatalból intézkedik.

8. A 6. pontban ismertetett 2010. január 1-től hatályos szabályozás azt eredményezte, hogy az említett környezetvédelmi eljárásokban a változások bejegyzése, ill. törlése jelentősen lelassult, több helyen leállt, elsősorban amiatt, hogy a környezetvédelmi hatóságok nem tudják előteremteni a változással érintett ingatlanokhoz kapcsolódó 6600 Ft díjat, amelyet 2010. január 1. előtt mint költségvetési szervnek nem kellett megfizetni.
9. Az előző pontokban ismertetett problémával kapcsolatban az alábbiakra hívjuk fel a figyelmet:

9.1. Feljegyzési kötelezettség:

Bár az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 17. § (1) bekezdése szerint az ingatlan-nyilvántartásba csak az ott felsorolt, jogilag jelentős tények jegyezhetők fel, melyek között a g) pontban szerepel az ingatlan jogi jellege, a 7. pontban szereplő mindhárom törvény (a környezetvédelmi, a természetvédelmi és a vízgazdálkodásról szóló) a hatóság számára kötelezettségként rögzíti az ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzést. Kiemelést igényel, hogy nemcsak az ingatlan jogi jellegének ingatlan-nyilvántartási feljegyzése fontos, hanem a feljegyzés törlése is.

9.2. Az érintett ingatlanok nagy száma:

A 7. pontban ismertetett környezetvédelmi jogszabályok közül talán a legnagyobb feladatot a Natura 2000 ingatlanok feljegyzése okozza. Tekintettel arra, hogy 2010. május 26-án hatályba lépett az új Natura 2000 helyrajzi számokat tartalmazó jogszabály, a 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet, most különösen fontos a változások (új feljegyzések, törlések stb.) ingatlan-nyilvántartási átvezetése.

A Natura 2000 helyrajzi számok nagyságrendjét nem éri el, de szintén jelentős számú ingatlan érint a védett természeti területek, az ex lege védett természeti területek, vízbázis védőterületek és a nagyvízi mederrel érintett területek aránya.

9.3. A feljegyzés közérdek:

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a 7. pontban foglalt bejegyeztetni kívánt jogi jellegek esetében az ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyeztetés nem konstitutív, hanem deklaratív hatályú jogi aktus, tehát a védettséget nem az ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetés keletkezteti.

Ugyanakkor a jogbiztonság, az ingatlanforgalom biztonsága, a nyilvánosság követelményéből, és az állam környezetvédelmi szerepfelfogásából - amely az állam környezetvédelmi kötelezettségeit helyezi előtérbe - egyértelműen következik annak igénye, hogy a jogi jelleg feljegyzések és törlések késedelem nélkül, minél előbb történjenek meg. Hiszen egyértelműen közérdek, hogy a környezet (természet) állapotára, jellegére vonatkozó, az állampolgárok széles körét érintő körülményekről, tényekről, esetleges korlátozásokról, tilalmakról vagy éppen ezek megszűnéséről az állampolgárok informálódhassanak az ingatlan-nyilvántartásból mint közhiteles nyilvántartásból.

Az Alkotmánybíróság első, kifejezetten környezetvédelmi tárgyú 996/G/1990. számú határozata már tartalmazta, hogy az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére, és kötelességeinek ki kell terjednie a környezettel kapcsolatos információhoz való jutás biztosítására.

9.4. A megelőzés jelentősége:

A környezetvédelem egyik alaptörekvése és alapelve a megelőzés. Ez a jogelv kifejezetten megtalálható a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6-8. §-ban és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 5. §-ban, míg a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény közvetve tartalmazza ezt az elvet.

A 28/1994.(V. 20.) AB határozat a jövő generációk életfeltételeinek védelme körében az állam környezetvédelmi szerepfelfogása kapcsán nevesíti is, hogy az eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést, (s nem az utólagos szankcionálást) szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Úgy gondoljuk, hogy mindhárom a 7. pontban ismertetett alapjogszabályban található feljegyzési kötelezettség éppen ezt az állami környezetvédelmi szerepfelfogást és a megelőzési kötelezettséget szolgálja. Aligha vitatható ugyanis, hogy az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett és mindenki számára megismerhető jogi jelleg segítséget nyújthat a védettség alatt lévő terület károsítása, a Natura 2000 védettség alatt álló élőhelyek és fajok veszélyeztetése, a nagyvízi mederben, vagy védőterületen történő építkezés és más jogszerűtlen cselekmények megelőzésében.

9.5. A visszalépés tilalma - intézményvédelem:

A 7. pontban foglalt esetekben nem is beszélhetünk az ingatlan-nyilvántartási feljegyzés és a Díjtörvény szempontjából a hagyományos értelemben jogosulti, jogszerzői pozícióról, hiszen például egy terület védetté nyilvánításával közvetlenül senki nem szerez jogot, illetve nem válik jogosulttá.

A fentiekből következően a védelem szintje az élet természeti alapjainak véges volta, a

természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága miatt nem lehet tetszőleges, a jogszabályokkal biztosított védelemnek fokozottan szigorúnak kell lennie és nem megengedhető a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámvész.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban megfogalmazott követelményeket az Alkotmánybíróság későbbi döntései megerősítették, nyomatékossították. Ilyen volt a 27/1995. (V. 15.) AB, a 30/2000. (X. 11.) AB és a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat is. A 106/2007. (XII. 20.) AB határozat a védelmi szint csökkentésének lehetőségeivel, illetve a visszalépés tilalmával kapcsolatban a következőket fogalmazza meg. Az Alkotmány 18. §-ából és a 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet.

Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kiemelte, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem engedhető meg gazdasági vagy társadalmi körülményektől függő minőségi hullámvész. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog abszolút jog, viszont alkotmányos indok nélkül az elért védelmi szint nem csökkenthető.

Az, hogy a 7. pontban ismertetett környezetvédelmi jogszabályokban található jogintézmények esetében – alapvetően gazdasági okok miatt – a korábban jól működő ingatlan-nyilvántartási feljegyzési folyamat lelassult, olykor megállt, a gyakorlatban a védelmi szint szigorának csökkenését, gazdasági körülményekre visszavezethető hullámvészát és kellő súlyú alkotmányos indok nélküli visszalépést jelentette és jelenti ma is, amelyet jogi szempontból visszásnak tartunk.

III. Kulturális örökségvédelem

10. A 7. pontban felsorolt környezetvédelmi jogszabályokat az alábbi tárgykörrel kívánjuk kiegészíteni. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 74. §-a szerint a régészeti, illetve a műemléki védettség tényének fennállását és jellegét az ingatlan-nyilvántartásban is fel kell tüntetni.

11. Az Alkotmány 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (2) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az állam - többek között - az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. A Kvt. az értelmező rendelkezései között környezeti elemként definiálja az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit [Kvt. 4. § 1. pont]. Az állam az épített környezet védelmét jelentő jogszabályi környezet megteremtésével nyújt garanciát az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez.

12. Az épített környezetbe illeszkednek a kulturális értéket hordozó műemlékek, amelyekkel kapcsolatosan mindenkit terhelő köteletség a műemléki környezet megőrzése és a jövő nemzedékeknek való átadása. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített, és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga.

IV. Jogalkotási javaslat

13. Az Obtv. 25. §-a alapján javaslom, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium - a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium bevonásával - dolgozza ki a Díjtörvény olyan módosítását, amely az állásfoglalásban kifejtett szempontok figyelembevételével alkalmas a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmének biztosítására. Ennek egyik lehetséges módja a tárgyi díjmentességnek az állásfoglalásban megjelölt esetkörre való kiterjesztése.

14. Az Obtv. 25. §-a alapján kérem T. Miniszter Urakat, hogy állásfoglalásukról, esetleges intézkedésükről 60 napon belül értesíteni szíveskedjenek.

Budapest, 2010. december 17.

Dr. Fülöp Sándor